

Artículos centrales

Hacia una revalorización del rol del Estado en la economía*

Mercedes Marcó del Pont**

Fecha de recepción: 22 de agosto de 2011
Fecha de aceptación: 6 de setiembre de 2011

** Presidente del Banco Central de la República Argentina

Crisis internacional: dime tu diagnóstico y te diré quién eres

Desde fines del año 2007 el mundo sufre una de las crisis financieras más severas de su historia. No es la primera, y probablemente no sea la última, en un proceso de crisis recurrentes que ha venido generando el capitalismo y que se ha exacerbado en los últimos treinta años de la mano de la globalización financiera. No menos preocupante es verificar la superficialidad de la

mayoría de las explicaciones y diagnósticos que, a la hora de entender la crisis y proponer salidas, surgen del saber convencional y de los centros de poder económico, político y también académico. Así, por ejemplo, durante la primera fase de esta crisis, las explicaciones que nos llegaban acerca del origen del desequilibrio se referían a la falta de regulación de las entidades financieras resumiendo la cuestión al otorgamiento de una cantidad de créditos hipotecarios a personas que, frente a cambios en las condiciones de pago,

* Basado en la participación de la Lic. Mercedes Marcó del Pont en el libro próximo a publicarse como resultado de su participación en el Seminario Permanente Argentino-Chileno de Ciencia Política Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la ponencia realizada en ocasión de la Conferencia Anual Hyman P. Minsky. "Reforma financiera y economía real", organizada por el Levy Economics Institute, que tuvo lugar en la Ciudad de Nueva York los días 13, 14 y 15 de abril de 2011.

no tenían los recursos para afrontar sus deudas. Unos meses más tarde, resultó evidente que la falta de pago de los créditos de menor calidad no podía explicar la dimensión de los problemas que rápidamente se expandieron entre entidades financieras y luego entre países. Entonces la explicación oficial acerca de los orígenes de la crisis mutó hacia una deficiencia un poco más profunda en la regulación: se descubrió entonces que existía una parte importante del sistema financiero que no estaba regulado y que, aún en la actividad financiera que las autoridades supervisaban, existía una batería de sofisticados instrumentos financieros que no eran descifrados apropiadamente por los reguladores. Poco se ponderó que esa realidad no había surgido de un repollo sino que fue una consecuencia del dismantelamiento deliberado de las regulaciones del sistema financiero que, en la búsqueda de lucro ilimitado, fue impulsado por los países centrales -y exportado al resto del mundo- en las décadas previas.

Ahora bien, transcurridos más de tres años de la caída Lehman Brothers y con la crisis instalada tanto en los Estados Unidos como en la Zona del Euro, es evidente que el desequilibrio que enfrentamos es más profundo y que, si bien la re-regulación del sistema financiero es una condición necesaria para recuperar el sendero del crecimiento y evitar desequilibrios en el futuro, una de las razones principales de la crisis a la que llamativamente se le ha prestado poca y nada de atención radica en una situación endémica de deficiencia de la demanda en el mundo desarrollado.

Durante las últimas décadas ha habido un sensible deterioro en la distribución del ingreso en la gran mayoría de los países desarrollados. Los ingresos reales de los trabajadores han permanecido relativamente constantes mientras que la productividad ha aumentado notablemente; la diferencia entre estas variables ha sido apropiada por el capital. La concentración del ingreso y la ampliación de la brecha de desigualdad se verificaron no sólo en los Estados Unidos sino en las principales economías de Europa. A contrapelo de lo que pronosticaba la teoría convencional, este incremento en las ganancias no se tradujo en un aumento de la inversión. Por el contrario,

el estancamiento de los ingresos reales de los trabajadores y el abandono de las políticas orientadas al pleno empleo condicionaron seriamente la dinámica del consumo y la inversión generando una brecha de demanda estructural. Es justamente en este punto en donde el rol del sistema financiero fue crucial. Así, la insuficiencia de los ingresos reales de los trabajadores fue parcialmente compensada con el otorgamiento de créditos que implicaron un notable incremento en el nivel de endeudamiento de las familias. Con el advenimiento de la crisis financiera internacional, el final del *boom* crediticio, el desplome de la actividad económica y la caída del empleo, el mundo desarrollado vuelve a experimentar un problema de insuficiencia de demanda, cuyo origen radica en décadas de deterioro de las condiciones del trabajo con un notable incremento de la desigualdad en los países más desarrollados del planeta.

La recuperación del espacio de política: algunos números para estudiar el caso argentino

En contraposición a lo observado en el mundo desarrollado, una de las claves para entender lo ocurrido durante los últimos ocho años en la economía argentina y también en varias de las economías latinoamericanas, es el cambio en el paradigma de acumulación que ha tenido lugar en la región. Este cambio explica por qué la Argentina y América Latina salieron relativamente indemnes de la última crisis global, sin sufrir severas consecuencias en el producto y el empleo, ni grandes repercusiones negativas sobre sus sistemas monetario y financiero, creciendo en estos últimos años a tasas más vigorosas que las del mundo desarrollado.

Uno de los rasgos distintivos del nuevo régimen de acumulación, especialmente notable en el caso de la Argentina, radica en el rol central otorgado a la recomposición de la demanda interna. En efecto, en los últimos siete años, en los que el PIB de la Argentina creció aproximadamente un 80%, dos tercios de ese incremento se explican por la inversión y el consumo interno.

El dinamismo de la inversión y del consumo está íntimamente relacionado con lo que ha ocurrido en nuestro país en términos de la mejora en el salario real. Si bien es cierto que con la crisis de 2001-2002 el salario real sufrió una caída abrupta en la Argentina, las políticas implementadas desde el año 2003 incrementaron progresivamente el poder adquisitivo de la población tanto en el sector registrado como en el no registrado constituyéndose, conjuntamente con la disminución del desempleo, en las principales razones explicativas de la recuperación de la demanda interna. Durante el período 2003-2011, la Argentina no sólo ha experimentado una caída en la tasa de desempleo de 10 puntos porcentuales sino que la misma coincidió con un aumento de la tasa de participación, consecuencia de la mayor actividad y de un importante descenso de la tasa del empleo no registrado en el mercado de trabajo. En conjunto, el empleo a tiempo completo muestra un crecimiento del 50% en los últimos siete años.

Por su parte, el crecimiento del empleo y de su calidad, sumados al incremento de los salarios reales han permitido que el trabajo se repositione en la distribución funcional del ingreso. Los datos estimados para el 2010 arrojan una participación de los asalariados en el ingreso total de la economía del 48%, con un incremento de 14 puntos porcentuales respecto al mínimo de la crisis del 2001/02 y de 8 puntos porcentuales por encima del promedio de los '90.

El gobierno no descansó únicamente en el mayor dinamismo del mercado laboral para alcanzar una mayor equidad distributiva. Se tomaron medidas específicas orientadas en ese sentido, todas ellas diseñadas para paliar los efectos negativos sobre los ingresos de las familias que se habían deteriorado como nunca antes en la historia argentina producto de la dinámica expulsiva del mercado de trabajo durante la Convertibilidad. El otorgamiento de jubilaciones a personas que no habían podido realizar los aportes necesarios permitió que en el 2010 se alcanzara un nivel de cobertura de la población en edad de retiro del orden del 87%, con un incremento de 25 puntos porcentuales en la tasa de cobertura que había descendido a niveles cercanos al 60% como producto de

la crisis. Esta política de recuperación de las instituciones de la Seguridad Social se desplegó en toda su dimensión con las decisiones posteriores referidas a la recuperación de los fondos previsionales y con el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo y la asignación específica para mujeres embarazadas. Todas estas acciones operaron desde el vamos en dos cuestiones claves para el modelo; en primer lugar incluyendo nuevamente en la economía a una gran cantidad de argentinos y, a través del incremento en los ingresos de estas personas y sus familias, consolidando el desarrollo del mercado interno.

Resultado de la combinación del aumento en el empleo, la evolución positiva de los salarios reales y las políticas redistributivas, la Argentina tiene el privilegio de ser uno de los países de la región que más redujo la brecha de desigualdad en el ingreso en los últimos años, con una caída del diferencial del ingreso correspondiente al 20% más rico de la población en relación al 20% de menores recursos de 7 puntos y una disminución importante en el coeficiente de Gini.

En este contexto, la Argentina ha logrado un fuerte incremento de la inversión tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, al ubicarse por arriba de su promedio histórico. Así, y en contraposición a la lógica convencional, la inversión se incrementó como resultado de un mercado interno pujante, con más empleo, más ingresos y una distribución del ingreso más equitativa y no como producto de garantizar tasas de ganancia elevadas sin tomar en consideración lo que ocurre por el lado de la demanda.

Tampoco fue casual que el desendeudamiento público se eligiera como uno de los frentes estratégicos para ganar autonomía política. Era esencial resolver esa pesada carga si quería pensarse una política soberana de inversión y gasto público que no fuera impugnada o condicionada por recetas externas. El primer avance en este sentido se logró con la reestructuración de la deuda pública en el año 2005 por el alivio que trajo en términos de los pagos de los servicios de deuda que debían afrontarse, permitiendo que recursos destinados a cubrir obligaciones financieras se destinaran a

objetivos social y económicamente urgentes. En el mismo sentido, se tomó la decisión de cancelar la deuda con el Fondo Monetario Internacional, que evidentemente no se fundaba sólo en un cálculo económico, sino y principalmente, en una estrategia política claramente definida que apuntaba a recuperar, después de muchas décadas, soberanía política y económica para nuestra patria. Este pago constituyó un nuevo paso para ampliar los márgenes de maniobra y avanzar con políticas independientes, librando al país de las condicionales que restringían el accionar de la política económica en su conjunto y por lo tanto determinaban el rumbo económico y su grado de soberanía. Estas decisiones con respecto a la deuda pública, sumadas al fuerte aumento del producto y al manejo responsable de las finanzas públicas, permitieron una significativa caída de la relación entre la deuda y el producto que se redujo del 140% en diciembre de 2003 al 45% a fines del 2010. Un análisis un poco más detallado indica que el riesgo de renovación (o refinanciación) de esta deuda se ha reducido notablemente. Sustrayendo a la deuda pública total lo que corresponde a obligaciones intra-sector público, los préstamos de los bancos de desarrollo (BID, Banco Mundial, CAF, etc.), el Club de París y otros bilaterales, la deuda sólo representa el 16,6% del producto. De este porcentaje sólo el 11,2% está en manos del sector privado y en moneda extranjera. La política deliberada de desendeudamiento llevada a cabo por el gobierno argentino contrario y marea constituye un elemento claramente diferenciador de las políticas llevadas a cabo en países desarrollados que hoy se encuentran asfixiados por la dimensión de sus compromisos financieros.

También se debió combatir -y esa batalla aún esta en curso- la tendencia natural a la especialización en los recursos naturales, desarrollando una estrategia alternativa que permitiera atacar la denominada "enfermedad holandesa" o "la maldición de los recursos naturales" que padecen los países en los cuales la abundancia de recursos naturales -fuertemente demandados por el resto del mundo como son la energía, los minerales y los alimentos- genera una afluencia de divisas tal que fortalece la moneda nacional haciendo imposible

el desarrollo de los sectores no tradicionales de la economía y, por tanto, eclipsando la posibilidad de sentar las bases para la reindustrialización del país.

En tal sentido, la política cambiaria constituye otro aspecto central de la lógica macroeconómica y ha garantizado un cambio radical en el signo y la composición de nuestras cuentas externas. Así, la balanza comercial ha mostrado sistemáticos y significativos superávits que excedieron con creces la retribución a los servicios del capital extranjero, dando lugar entonces a una secuencia persistente de saldos positivos en la cuenta corriente. Una consecuencia adicional y relevante del esquema monetario-cambiario implementado consistió en la acumulación de un stock de reservas internacionales, que a diferencia de lo ocurrido durante la Convertibilidad, tienen origen en la cuenta corriente superavitaria y no en un creciente endeudamiento externo. Durante la reciente crisis financiera internacional, contar con niveles adecuados de reservas internacionales mostró ser una estrategia de autoaseguramiento efectiva.

Este cambio medular en las prioridades del régimen macroeconómico se completó con una postura poco amigable con respecto a los capitales financieros internacionales de corto plazo de neto corte especulativo, recuperando una apertura administrada de la cuenta capital para evitar los efectos disruptivos que estos fondos tienen sobre las economías emergentes. En América Latina la evidencia indica que uno de los principales canales a través de los cuales los fondos externos afectan negativamente a la economía es su tendencia a apreciar la moneda doméstica. La política de administración cambiaria ha permitido conservar un nivel razonable de competitividad real del tipo de cambio a pesar de las fuerzas hacia la apreciación que enfrentó la región (explicadas principalmente en el auge de precios de los productos primarios y en los ingresos de capitales especulativos de corto plazo que buscan un diferencial de rendimiento), de modo de promover un crecimiento más balanceado con diversificación de la base productiva.

Esta diversificación sólo puede pensarse en el marco del desarrollo de un entramado productivo balanceado donde la presencia del Estado es crucial en términos del financiamiento a la educación, la ciencia y la tecnología. Dos áreas en las que la Argentina también ha mostrado cambios significativos -cuyos frutos veremos en el mediano y largo plazo- con un aumento considerable del gasto y la inversión pública en el total del presupuesto nacional.

En la búsqueda de ese objetivo de transformación y diversificación de nuestra estructura productiva las retenciones también jugaron, desde un principio, un rol esencial. Se constituyeron, en efecto, en el mecanismo que garantizó -en una fase de sostenido crecimiento en las cotizaciones internacionales de los productos primarios- la vigencia de tipos de cambio diferenciales para el campo y para la industria, promoviendo la agregación de valor a nuestros recursos naturales y el desarrollo del entramado industrial. En contrapartida la captación de una parte de la renta agraria por parte del Estado permitió ampliar su rol redistributivo, canalizando ese excedente hacia políticas públicas, de ingresos o inversión, que fortalecieron el mercado interno, base de sustentación irremplazable para tornar viable un proceso de desarrollo industrial.

¿Por qué esta vez fue posible?

Extraigamos algunas lecciones a partir del buen desempeño que tuvo la Argentina durante la reciente crisis global. Recordemos que durante los ochenta y los noventa, por el contrario, la Argentina fue uno de los países que más sufrió con cada impacto externo, como ocurrió con las crisis de la deuda en los '80 y más tarde, durante la década de los '90, con las crisis del Tequila o las de Asia y Rusia: en todos estos episodios, nuestro país se ubicó entre los más afectados, comercial y financieramente. Así, la actual crisis internacional fue para el nuevo régimen de acumulación impulsado desde 2003, una especie de "prueba ácida" de la robustez macroeconómica y de la solidez de la configuración de políticas.

Parte del éxito de la Argentina en particular, y de América Latina en general, es consecuencia de haber ganado mayores espacios de soberanía política respecto del que pregona el discurso convencional y, como un coro de ángeles, las instituciones financieras internacionales. El cambio de época que vive nuestro país desde mayo de 2003 tiene justamente como elemento fundamental la recuperación del Estado al servicio de un proyecto nacional. Este cambio cualitativo implicó, fundamentalmente, volver a poner en el orden correcto a los distintos ámbitos de decisión subordinando, como debe ser, la economía al poder político democráticamente elegido por el pueblo.

Este cambio es fundamental después de décadas de tecnocracia -sufrida en la Argentina como en pocos países en el mundo- donde los que definían el destino de la Nación habían pasado a ser los "expertos" especialistas en gestión, pertenecientes a una concepción neoliberal disociada de las necesidades de los sectores más desposeídos de nuestra patria. Es decir, la hegemonía política había quedado en manos de un tipo particular de pensamiento que entiende no sólo lo económico, sino también lo social, lo cultural y lo institucional, a partir de lo que serían ciertas leyes "naturales" e inmutables del mercado. Estos "economistas" sabían mejor que los dirigentes elegidos democráticamente cuáles eran las decisiones más convenientes para resolver los problemas del país y su gente.

El cambio cualitativo puede explicarse entonces como la recuperación del poder político por quienes elige el pueblo y la subordinación de la gestión pública a la acción legítima del Estado. Y esto ha resultado fundacional en el campo de las políticas económicas, donde se ponen en juego intereses muy concretos de carácter sectorial y de clase, tanto nacionales como extranjeros. Habían sido justamente los intereses de los sectores más concentrados de la economía los que ganaron espacio en muchas de las decisiones a lo largo de las últimas décadas en nuestro país, con un peso inversamente proporcional a la capacidad de intervención del Estado que se replegaba mientras avanzaba el discurso a favor de los mercados y en contra de la política.

Esta supremacía de las consideraciones "técnicas"-que ocultaban una visión determinada de la sociedad y la defensa de intereses económicos sectoriales concretos- no podía revertirse de un plumazo, sino que requería ir transformando la correlación de fuerzas para mantener la gobernabilidad política, dándole así sustentabilidad al proceso democratizador. Y es aquí donde uno debe rescatar la previsión racional y sistemática que ha tenido la conducción política desde el 2003, es decir, el sentido estratégico de la oportunidad y de la espera para que estuvieran dadas tanto las condiciones como la correlación de fuerzas para no tener que retroceder en la paulatina construcción de un modelo de país diferente. Sin embargo, esta tarea de ir identificando los puntos nodales en la agenda política y económica, encontrando el momento oportuno para tomar cada decisión tampoco se realizó en condiciones ideales o con el apoyo instantáneo y acrítico por parte de la sociedad. Más bien fue un ejercicio complejo de identificación de las oportunidades históricas y de asunción de grandes riesgos políticos para empujar un proyecto de país diferente enfrentando intereses concretos y poderosos.

La valorización de esa praxis política, que conceptualmente conjuga la estrategia, el realismo y fundamentalmente, la convicción, aparece como uno de los aspectos constitutivos de todo proyecto de cambio social estructural. El proceso económico que este proyecto viene empujando toma como punto de partida las condiciones internacionales -favorables precios internacionales y abundancia de liquidez- que libradas a la inercia hubieran conducido a la reproducción de un esquema similar al que había implosionado en los noventa para colocar en el centro de la escena a la economía real, es decir a la producción y el empleo nacional.

Ahora bien, a partir de tales condiciones y para avanzar en la recuperación de un proceso de acumulación de capital sostenido en la economía real se requería mucho más que un tipo de cambio competitivo o buenos términos del intercambio. Era vital forzar -porque "las fuerzas del mercado" empujaban en sentido contrario- la recuperación de la condición salarial, desoyendo los cantos de sirena que nos invitaban a aprovechar las buenas

condiciones externas para salir a exportar indiscriminadamente cristalizando una mejora competitiva sustentada en la degradación de los salarios de los trabajadores argentinos. Crecer a partir del mercado interno y negociar con nuestros acreedores externos condiciones de repago de la deuda compatibles con objetivos de crecimiento fueron definiciones que desde el primer momento marcaron la cancha y orientaron las decisiones que se fueron desgajando posteriormente.

Los últimos ocho años pusieron en evidencia que las decisiones económicas siempre se nutren de consideraciones políticas de gran importancia. Esta experiencia ratifica la vinculación estrecha entre las dos dimensiones -la política y la económica- ya que si no se atacan los problemas económicos estructurales no es posible garantizar la gobernabilidad en una sociedad abierta y democrática. Al mismo tiempo, y como bien demuestra el recorrido de la Argentina desde el año 2003, fue condición necesaria de gobernabilidad recobrar el poder de decisión política y ganárselo a esos "economistas" portadores de un tipo particular de pensamiento que ha sido predominante en la Argentina, que tuvo implicancias políticas y sociales gravísimas y que nos sumergió en una situación de inmovilización para cuestionar el discurso dominante y garantizar los derechos básicos de los habitantes.

El Plan A: recuperación conjunta del Estado y del mercado interno

Las crisis permiten poner en discusión los paradigmas dominantes porque muestran justamente la contingencia, como opuesto a una verdad inmutable. Las crisis, en este sentido, permiten una doble operación: teórica y política. Por un lado, dan la ocasión de ver cuál era el ordenamiento previo a la crisis, dado que la caída de dicho ordenamiento permite una indagación sobre las condiciones y arreglos institucionales que lo hicieron posible, es decir, una historización del proceso por el cual se formaron, que permite desentrañar su carácter no natural y comprenderlo. Y, por otro lado, las crisis se presentan como momentos de creación social, de constitución de nuevos or-

denamientos. Esta oportunidad de revisión y de creación es la que deberíamos seguir aprovechando en la Argentina.

Sin embargo, en la esfera internacional y a pesar de la gravedad y duración de la crisis internacional, la discusión acerca tanto de los orígenes de esta crisis como de las políticas que deberían implementarse para evitar nuevos desequilibrios no está teniendo la profundidad que se hubiera esperado. Una vez superada la fase más crítica de la crisis internacional en la que se tomaron medidas fiscales y monetarias alejadas del manual de texto convencional, de hecho, gran parte de la discusión en los países centrales ha vuelto a centrarse en las mismas ideas y recomendaciones del plexo teórico más ortodoxo.

El Plan A de la ortodoxia de desregulación de los mercados financieros y de opresión sobre el trabajo incuba el germen de su propia inestabilidad, a través de condiciones de empleo e ingresos que debilitan la demanda, afectando el nivel de actividad y la inversión. A este fenómeno se suma el rol de la liberalización de las finanzas que han funcionado como un bálsamo transitorio que a su vez ha incubado sus propios desequilibrios. La alternativa progresista parece no tener plafón definitivo en el mundo desarrollado, por lo menos no en el futuro inmediato. Los sectores más concentrados de los ingresos en los Estados Unidos resisten, con la ayuda de sus representantes en el Congreso, un aumento de los impuestos que ayudaría a paliar parte del déficit fiscal o por lo menos evitar una parte del ajuste fiscal, condición necesaria para recuperar el endémico repunte de la actividad económica. Mientras tanto, la sociedad norteamericana o, por lo menos su dirigencia, continúa discutiendo si un sistema accesible de salud y retiro en la vejez son derechos que una sociedad moderna debería garantizar. Por su parte, Europa prolonga su letanía intentando evitar una reestructuración de las deudas soberanas de algunos de sus miembros para proteger los balances de sus bancos mientras se discuten las asimetrías de productividad intrarregionales en términos que no parecen estar fortaleciendo la unidad de uno de los proyectos de integración política y económica más ambiciosos de la historia contemporánea.

En contraposición, esta vez la dinámica social y económica de los países en desarrollo ha sido diferente. Ha habido, con distintas concepciones de la política económica, un conjunto más amplio y pragmático de políticas e instrumentos que han podido ser integrados a la lógica macroeconómica y que han sido reconocidos como parte de las políticas que un estado soberano debe tener disponibles. El caso argentino se inscribe en esta lógica.

Es en todos y cada uno de estos ejemplos de la política económica cotidiana que el accionar del proyecto político inaugurado en el 2003 ha puesto en valor y retornado a su lugar central al Estado. No existen economías desarrolladas e integradas socialmente donde el Estado no tenga presencia y capacidad de acción central. Aún en un paradigma donde los bienes y servicios se intercambian libremente en los mercados, la acción reguladora del Estado es fundamental dadas las deficiencias de funcionamiento producto de un listado interminable de fallas y falencias que incluso la literatura ortodoxa ha reconocido. Sumando un análisis político, sociológico e histórico apenas un poco más sofisticado, la sola existencia de clases sociales y las disparidades en el poder relativo con el que cada uno “llega al mercado” hacen imposible pensar una sociedad más justa sin un Estado presente.

Recuperar la capacidad del Estado para intervenir en la economía propiciando nivelar las posiciones relativas de sus actores, redistribuyendo el ingreso para garantizar un mercado interno sólido y oportunidades de vida dignas a todos los ciudadanos es el Plan A del proyecto político inaugurado en mayo de 2003. Este proceso de inclusión y fortalecimiento de la demanda interna es finalmente el que garantiza la sostenibilidad política, social y económica del modelo. Todo esto ha sido posible en un marco de creciente participación de la gente, un retorno a la política y a la militancia. No debería sorprendernos porque cuando la política recupera su capacidad de transformar la realidad a favor de las mayorías populares, se recupera la esperanza y es posible pensar un futuro mejor para todos.

