



Acuerdos Básicos RAP para el Tricentenario

Bases Macroeconómicas para el Desarrollo

Visión Compartida del Grupo de Trabajo de Desarrollo Sostenible Julio de 2014

I

El presente documento se ocupa de las condiciones de estabilidad macroeconómica para el desarrollo sustentable y del régimen de políticas necesario para garantizar esas condiciones. Para comprender por qué la estabilidad macroeconómica es relevante para el desarrollo conviene partir de los conceptos de crecimiento sostenido y de régimen de políticas.

El objetivo de la sociedad es lograr el desarrollo sustentable (ver Documento del GTDS-RAP). Pero definir objetivos de desarrollo sería ocioso si no se hiciera también el esfuerzo de crear las condiciones económicas necesarias para alcanzarlos. Entre esas condiciones se destaca, sin dudas, la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido.

Es cierto que no todos los procesos de crecimiento llevan al desarrollo sustentable. Pero también lo es que no se conocen casos de países desarrollados que tengan una pobre trayectoria de crecimiento y muestren, por ende, un bajo ingreso por habitante. Esto implica que el crecimiento sostenido es una condición necesaria –aunque no suficiente– para el desarrollo.

El crecimiento sostenido es una tarea que requiere de la acción colectiva de toda la sociedad. Es un sendero de esfuerzos que deben compartirse y coordinarse y cuyos frutos deben distribuirse equitativamente de forma de evitar los fenómenos de exclusión social.

Cuando las tareas colectivas están mal coordinadas, el crecimiento no se sostiene porque no se generan recursos suficientes o se utilizan mal los que están disponibles. Cuando los frutos no se reparten de manera equitativa, el crecimiento no se sostiene porque la exclusión genera conflictos y los conflictos hieren la capacidad y dañan los incentivos para actuar colectivamente.

Justamente porque la descoordinación y el conflicto son los riesgos que acechan a todo intento de actuar colectivamente, hay que estar preparados para manejar los dilemas que aparecerán necesariamente al transitar por el sendero del crecimiento. Hay que contar con "tecnologías" de acción colectiva. Tecnologías para coordinar, consensuar y lograr compromisos en un marco de incentivos económicos y políticos alineados con la meta de crecer y desarrollarse.

Las instituciones o reglas de juego, son las tecnologías que utilizan las sociedades modernas para coordinar sus actividades y manejar sus conflictos de interés. Es por ello que el marco institucional tiene un rol insustituible como instrumento para organizar y hacer posible las actividades que debe realizar la sociedad en pos del crecimiento.

Un componente clave del marco institucional es el régimen de políticas públicas. Ese régimen define un conjunto de reglas de juego que le permite al gobierno implementar medidas para facilitar las negociaciones, solucionar conflictos y coordinar las acciones privadas y públicas de manera

efectiva y expeditiva. Para estar en condiciones de realizar políticas públicas, las autoridades deben contar con recursos e instrumentos y los regímenes de política son los que definen las condiciones para acceder a esos recursos e instrumentos de política en áreas de acción determinadas, como el crecimiento, el medio ambiente, el manejo macroeconómico o la inclusión social.

II

Como el fracaso en organizar la acción colectiva retrasa el crecimiento, es central detectar rápidamente cuándo está fallando la acción colectiva para corregir los problemas. Una forma básica en que se expresan los problemas de acción colectiva y que es relativamente fácil de detectar porque ha sido muy estudiada es a través de fenómenos de desequilibrio macroeconómico.

Cuando hay fallas en la acción colectiva se generan situaciones de desequilibrio macroeconómico en que la sociedad no utiliza de forma completa y eficiente todos los recursos con que cuenta para crecer. O peor aún, experimenta crisis macroeconómicas que se traducen en la destrucción de riqueza ya creada y/o reversiones de metas ya alcanzadas de progreso social. Las crisis son fenómenos de descoordinación y conflicto más graves que una mera recesión y se los clasifica como fenómenos de inestabilidad porque tienen potencial para interrumpir el crecimiento por periodos prolongados.

Los estudios económicos muestran que el crecimiento sostenido no es compatible con altos niveles de volatilidad macroeconómica o con desequilibrios prolongados y ello no sorprende cuando se lo mira desde la perspectiva que hemos adoptado: la inestabilidad macroeconómica es el síntoma de que hay fallas de la acción colectiva en pos del crecimiento. Además de la inestabilidad hay, por supuesto, un buen número de factores que pueden frustrar el crecimiento, como una baja tasa de inversión. Por ello no es difícil encontrar economías muy estables macroeconómicamente que no crecen e incluso muestran niveles de pobreza angustiantes. En este sentido, la estabilidad macroeconómica es al crecimiento lo que el crecimiento es al desarrollo: una condición necesaria pero no suficiente.

El régimen de políticas macroeconómicas es el encargado de garantizar que el crecimiento sea sostenido. Su rol es evitar que se produzcan desequilibrios macroeconómicos que se traduzcan en recesión o, peor, una crisis.

III

Las tres formas clásicas de desequilibrio macroeconómico son la inflación, el desempleo y las situaciones de estrés financiero. Vale la pena repasar brevemente por qué estos desequilibrios dañan el crecimiento y representan una falta de coordinación en la acción colectiva. Ello será de utilidad para entender por qué la estabilidad es un bien público valioso.

Desempleo

Es fácil ver por qué el desempleo surge de una falla de coordinación en la acción colectiva. Típicamente el desempleo es alto cuando hay recesión. En ese contexto, los empresarios querían vender más y si lo hicieran demandarían más trabajo y bajaría el desempleo. Los desocupados, a su vez, querían trabajar y, si lo hicieran, demandarían más productos a las empresas. Sin embargo, trabajadores y empresarios no logran "comunicarse" a través del mercado debido a fallas en el funcionamiento de éstos: los trabajadores no gastan porque están desocupados y los empresarios no tienen incentivos para emplear porque no venden. Hay una falla de coordinación en las conductas individuales que hace que la economía termine con capacidad ociosa en las fábricas y desempleo.

El desempleo es un desperdicio de recursos que un buen régimen macroeconómico puede minimizar, ya que hay políticas públicas que en una gran cantidad de situaciones son efectivas para volver a coordinar las acciones de los agentes económicos de forma de llevar la economía más cerca del pleno empleo. Son las conocidas como políticas anti-cíclicas. Entre ellas, la más conocida y efectiva es el seguro de desempleo, que en los países desarrollados actúa como un mecanismo automático de regulación del nivel de actividad.

El desempleo es dañino para el desarrollo porque genera exclusión y conflicto. Nuestras sociedades están organizadas de forma tal que buena parte del acceso a beneficios como el seguro de desempleo, el seguro de salud o el sistema de seguridad social se produce a partir de contar con un empleo. Estar desempleado, por ende, significa en gran medida estar excluido.

El conflicto se alimenta de situaciones en que hay pérdida importante de empleos o en que no se crean suficientes puestos de trabajo y se producen bolsones de exclusión que impiden una correcta socialización de los individuos, con la consiguiente repercusión en el plano de la seguridad ciudadana y la igualdad de oportunidades.

Inflación

La inflación es también una falla de coordinación entre los agentes. La misma se produce cuando la demanda agregada de toda la economía es mayor que la oferta agregada. Esto puede ocurrir porque la demanda es excesiva o porque cayó la oferta. Típicamente, cuando es la demanda la que crece por encima de la oferta, ello tiene origen en expansiones desmedidas de la oferta monetaria o de crédito. Cuando es la oferta la que cae por debajo de la demanda, en cambio, ello suele deberse a los llamados "shock de oferta". Como ocurre cuando sube abruptamente el precio de un insumo como la energía o las importaciones, haciendo que para un mismo nivel de oferta, los precios suban impulsados por los costos.

Como los factores de oferta y demanda que generan la inflación pueden ser diversos, no sorprende que haya habido acalorados debates sobre las causas de la inflación. Pero lo cierto es que, en cualquier caso, hay que tomar en cuenta dos puntos clave para la política macroeconómica. El primero es que la inflación existe porque el índice general de precios sube para que la oferta y la demanda se igualen, sin importar si fue la demanda la que subió o la oferta la que bajó. El segundo es que en todos los países ocurre que la oferta y la demanda no se mueven juntas y se generan desequilibrios. Pero en algunos países esos desequilibrios se arreglan con mayor facilidad y

eficiencia que en otros. Hay países que manejan sus fallas de coordinación y sus conflictos mejor que otros y no han esperado a resolver la disputa teórica sobre las causas últimas de la inflación.

Cuando el régimen de políticas macroeconómicas es ineficiente ello indica que las tecnologías con que cuenta el país para manejar conflictos y coordinar es rudimentaria. En el caso de la inflación, el fracaso en manejarla se traducirá en incrementos significativos y continuos de precios y se instalará un proceso inflacionario. Esto es muy dañino porque la inflación destruye el valor de la moneda y ello tiene tres consecuencias que son particularmente negativas para el crecimiento sostenido.

La primera es que se hace muy riesgoso firmar contratos a mediano y largo plazo. Los contratos se denominan en dinero y es difícil saber cuál será el valor del contrato a futuro si el valor de la moneda es cambiante. Esto afecta negativamente la inversión y las relaciones laborales. La inflación mata el futuro. Y lo mata porque lo oculta a los ojos del presente detrás de un velo de incertidumbre que impide tomar decisiones de largo plazo, desde la elección de la profesión a la elección de en qué actividad invertir. ¿Cómo decidir en qué especializarse sin tener idea de cómo evolucionará el salario? ¿Cómo diseñar políticas sociales sin saber con alguna precisión el costo futuro de alimentar, vestir y educar? ¿Cómo hundir capital en una actividad determinada sin poder anticipar con cierta certeza cómo será la relación entre costos y beneficios de aquí a unos años?

La segunda consecuencia negativa es que la inflación castiga más a quienes tienen menos acceso a instrumentos financieros para cubrirse de ella y a quienes tienen menos poder para mantener el valor de sus ingresos, como las familias pobres que reciben subsidios como la AUH o los trabajadores informales (que son un tercio de nuestros trabajadores) que no tienen un sindicato que los represente. La inflación es una usina de exclusión.

La tercera es que, para protegerse de la inflación, los ahorristas no realizan colocaciones en pesos en el sistema financiero nacional y optan por atesorar dólares. La consecuencia es que al tener menos depósitos los bancos no pueden generar crédito suficiente. Los productores tienen dificultad para financiar la inversión y el capital de trabajo y escasea el crédito de consumo y, sobre todo, el hipotecario para las familias. Por supuesto, todo esto impide que se generen empleos de calidad suficiente. La falla de la acción colectiva es evidente: para conseguir el objetivo muy legítimo de proteger el valor de su ahorro, el ahorrista se ve obligado a dolarizarse y ello termina siendo malo para todos, incluido el ahorrista porque hay menos oportunidades; menos crédito y menos trabajo. Es en vano echarle la culpa a "la cultura del dólar". El problema es no contar con una moneda nacional confiable que mantenga su valor, como ocurre en todos los países desarrollados donde no existe tal cosa como la "cultura del dólar".

La inflación crea incentivos para no confiar en la palabra del otro y el otro somos todos. No confiar en el otro es no confiar en nosotros. La dolarización es el síntoma. La causa es la incapacidad histórica del régimen de políticas macroeconómica para lidiar con los desequilibrios sin generar inflación y conflictos.

Estrés financiero

El estrés financiero se produce cuando hay agentes económicos –firmas, familias, Estado– que toman compromisos que luego no pueden cumplir. El estrés financiero se puede expresar de diferentes maneras. Las tres más relevantes para la macroeconomía son las siguientes.

Primero, fenómenos de morosidad e iliquidez que generan problemas en la cadena de pagos. Este tipo de fenómeno es muy negativo para la creación de empleo porque afecta el capital de trabajo y el gasto de inversión de las firmas y el consumo de las familias.

Segundo, problemas de financiamiento del sector público. En su forma suave, ocurre cuando el gobierno no puede financiar el déficit y debe recurrir a la emisión o tomar crédito a tasas exageradas. Esto último puede traducirse en un sobreendeudamiento estructural del gobierno y en crisis fiscales que reclaman no ya ajustes puntuales sino a través de años, como en América Latina en los ochenta o Grecia y España en la actualidad.

Tercero, falta de acceso al financiamiento externo debido a que los mercados externos perciben que el país tendrá dificultades para honrar los servicios de la deuda. Si bien esto puede ocurrir por fenómenos ajenos al país –como el contagio internacional–, un país con exceso de pasivos externos está más expuesto.

Cualquiera sea la forma que toma el stress financiero, lo cierto es que el desarrollo se resiente porque el que desearía prestar (por ejemplo, porque desea ahorrar para su retiro) no presta y el que desearía tomar prestado (una firma porque tiene buenos proyectos de inversión o el Estado porque debe financiar sus políticas) no consigue crédito. Y si no puede haber acuerdos entre partes para hacer transacciones que a ambas partes le convendría realizar, habrá menos actividad e inversión, la economía crecerá menos y, también, la distribución del ingreso será peor porque habrá políticas públicas que no se podrán financiar. El estrés financiero destruye la confianza y la falta de confianza destruye el crecimiento.

IV

De la discusión anterior se sigue que:

- La estabilidad macroeconómica es un bien público valioso porque hace posible el crecimiento sostenido y protege de las consecuencias de la volatilidad a los sectores con menores recursos.
- Tres objetivos razonables para la estabilidad macroeconómica son:
 1. Propender al pleno empleo de los recursos productivos
 2. Proteger el valor de la moneda nacional manteniendo baja la tasa de inflación
 3. Resguardar la estabilidad financiera interna, lo que implica:
 - 3.1 Proteger la cadena de pagos mediante la creación adecuada de liquidez;
 - 3.2 Preservar la solvencia del sector público
 - 3.3 Preservar la solvencia externa del país

V

Para perseguir los tres objetivos de estabilidad antes mencionados es necesario definir un régimen de políticas macroeconómicas que cuente con amplio consenso político. Ese régimen estará constituido por un conjunto de reglas que brinden un marco institucional para:

- ✓ La implementación de políticas orientadas a conseguir los tres objetivos antes mencionados;
- ✓ Facilitar el logro de la consistencia entre las políticas de manejo de la estabilidad macroeconómica y el resto de las políticas públicas pro- desarrollo;
- ✓ Poner a disposición de las autoridades encargadas de la administración de la macroeconomía recursos e instrumentos suficientes como para perseguir los tres objetivos antes mencionados; de lo contrario, el consenso sobre los tres objetivos sería meramente declarativo.

Que el régimen macroeconómico cuente con amplio consenso político es una condición necesaria. Esto no implica consensuar políticas particulares sino consensuar un marco para las políticas orientadas a preservar la estabilidad. Una función clave del régimen macroeconómico es establecer límites para el disenso; establecer pautas sobre lo que no se puede hacer. Esto es vital porque la búsqueda de la estabilidad puede dar lugar a conflictos. Las políticas macroeconómicas no suelen ser neutrales a corto plazo desde el punto de vista distributivo. Muchas veces suele haber ganadores y perdedores a corto plazo aún cuando los beneficios sean positivos para todos a más largo plazo. Sólo el sistema político puede enfrentar con éxito estos problemas distributivos por la vía de establecer un régimen que posibilite la negociación y los acuerdos entre sectores.

El requisito de que el régimen macroeconómico sea consistente con el resto de los regímenes de política orientados al desarrollo sustentable implica que habrá políticas macroeconómicas que no podrán utilizarse. Por ejemplo, si la estabilidad macroeconómica se lograra mediante una reducción muy fuerte y permanente en los recursos para la educación esa política no sería compatible con el desarrollo. Una estrategia así no serviría porque no incluiría socialmente y porque no sería consistente con el crecimiento económico moderno que es intensivo en el uso de capital humano y conocimientos. Para que la economía crezca sostenidamente la población debe estar bien alimentada, educada y socializada.

Un régimen macroeconómico eficaz es uno que minimiza los costos de negociación y previene que los conflictos lleven a situaciones límite como las crisis. En este sentido, la estrategia que ha tendido a imponerse en países más estables es la de definir reglas de juego para la macroeconomía que permitan manejar los desequilibrios y los antagonismos de intereses sin perjudicar la capacidad de la sociedad de alinear sus esfuerzos en pos del desarrollo. Nótese que si la conducta de quienes detentan el poder coyunturalmente está restringida por un régimen de políticas macroeconómicas consensuada previamente con otros partidos, será probablemente menos dificultoso resistir las presiones sectoriales y encauzar los reclamos y las negociaciones por canales compatibles con la estabilidad y el crecimiento sostenido.

El consenso político es clave por una razón adicional: el objetivo de la estabilidad es instrumental; no es sustantivo, como puede serlo la inclusión social o el incremento del ingreso por habitante. Debido a esto, los beneficios de la estabilidad son mucho más difíciles de apreciar para la sociedad. Por ejemplo, cuando se decide ahorrar más aún cuando ello suponga reducir el consumo en el presente, el beneficio que se busca es concreto y sustantivo: aumentar la inversión productiva. Pero cuando se hace necesario corregir un déficit fiscal porque puede afectar la estabilidad del crecimiento, la relación costo-beneficio es más difícil de expresar políticamente: se aumentan los impuestos para preservar algo que nadie "consume" como la estabilidad.

De hecho, típicamente ocurre que la sociedad está dispuesta a realizar más sacrificios por la estabilidad cuando el daño que genera la volatilidad es evidente (crisis financiera; alta inflación). Por ello suele decirse que las crisis son ventanas de oportunidad para un régimen de estabilidad. Sin desconocer que el argumento tiene bastante de verdad, hay que considerar las dos cuestiones siguientes.

La primera es que, si bien en las crisis todos pagan costos, los que más se perjudican son los más pobres que tienen muy pocos recursos para protegerse de flagelos como la inflación o la desocupación. Hay que tomar en cuenta que en la Argentina las crisis macroeconómicas han tenido efectos muy marcados sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Desde mediados de los setenta en adelante, el efecto impacto de las sucesivas crisis fue el de aumentar la pobreza y el coeficiente de Gini sensiblemente y, cuando las crisis pasaron, esos indicadores no volvieron a los registros previos. De esa forma se fue consolidando un deterioro de largo plazo en las condiciones sociales.

La segunda cuestión a considerar es que una sociedad que necesita de las crisis para asentar la estabilidad es una sociedad donde fracasó la política y fracasaron las instituciones: un buen sistema político es uno capaz de diseñar de manera precautoria un régimen de políticas macroeconómicas para evitar las crisis.

En una sociedad como la nuestra, en la que hubo sucesivas crisis a lo largo de décadas, la construcción de un régimen para la estabilidad macroeconómica es un requisito crítico para desarrollarse y un componente básico de la construcción institucional que necesitamos. La estabilidad macroeconómica per se no mejora las condiciones sociales. Pero la prudencia macroeconómica equivale a comprar un seguro para evitar que los avances que se hagan en el camino del desarrollo se terminen revirtiendo.

Una vez consensuados los objetivos, es necesario definir el resto de los componentes del régimen macroeconómico: las normas que regirán el uso de recursos e instrumentos de política. Esta es la tarea que sigue para nuestro grupo.