



Desde el Plan Fénix: a casi un año del nuevo gobierno

*Cátedra Abierta Plan Fénix
FCE / UBA*

Han transcurrido once meses desde que se produjo el cambio de gobierno en la Argentina. Desde la Cátedra Abierta Plan Fénix, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, hacemos llegar a la opinión pública nuestra reflexión acerca de las medidas implementadas y del curso de los acontecimientos, luego de observar con detenimiento las tendencias predominantes en la política económica.

El nuevo gobierno, identificado con las visiones liberales en lo económico, asumió su gestión en un país no exento de dificultades. Muy lejos estaba, sin embargo, de situaciones como las vividas en otros recambios gubernamentales del pasado reciente, tales como el del año 1989, con un proceso hiperinflacionario generado por un golpe del mercado, o el del año 2001, cuando estalló la crisis producida por la aplicación de las reformas económicas y las políticas macroeconómicas neoliberales.

El ciclo expansivo iniciado en 2002 se había amesetado a partir de 2011, debido a crecientes dificultades, comunes algunas de ellas a los países de la región, lo que redundó en una insuficiente inversión y en restricciones en el sector externo, impidiendo un crecimiento sostenible en el mediano plazo. No obstante, existían algunas



fortalezas que no hacían presagiar crisis o derrumbes económicos. La deuda pública, externa e interna, había alcanzado niveles administrables, y no existían dificultades para su renovación. La conflictividad social era relativamente baja y había margen para la toma de decisiones graduales que permitieran superar problemas coyunturales y estructurales acumulados. La inflación había alcanzado un nivel importante, pero distaba de encontrarse en curso un proceso de espiralización. La mayor dificultad la presentaba el frente externo, por la brusca caída de los términos de intercambio y la fuerte recesión de Brasil, nuestro principal socio comercial.

El nuevo gobierno, cuyo posicionamiento discursivo caracterizó de forma dramática el estado de la economía. Señaló como problema central la inflación, y situó al déficit fiscal como el aspecto esencial a intervenir, sosteniendo que un colapso era inminente. Sin embargo, optó inicialmente por tomar medidas distributivas que contradecían tanto el objetivo de contener la inflación como el de lograr el equilibrio fiscal.

Se liberó el mercado de cambios y se produjo una devaluación del orden de 60 %, que tuvo repercusión inmediata en los precios. Ello, conjuntamente con la supresión de tributos al comercio exterior, contribuyó tanto a acelerar el proceso inflacionario como al desfinanciamiento fiscal. La apuesta mayor parece haber sido la recuperación de recursos mediante un fortísimo ajuste tarifario en



los servicios públicos, que redujera el monto requerido de subsidios, y compensara así las pérdidas de ingreso fiscal. Esta estrategia entró en crisis cuando tal ajuste encontró resistencias sociales, políticas y judiciales importantes. Ante la falta de reducción del déficit fiscal, se avanzó aceleradamente en un proceso de endeudamiento externo, además de recurrir a un nuevo blanqueo de capitales.

Asimismo, se impusieron topes a los aumentos salariales muy por debajo de los índices de inflación; hubo miles de despidos, lo que permitió esgrimir la amenaza del desempleo, logrando redistribuir el ingreso en favor de los sectores más concentrados. Se justificó este curso de acción alegando, sin fundamento alguno, que los niveles de consumo alcanzados por la población de los sectores medios y bajos en la última década no eran sostenibles.

Estas medidas iniciales revirtieron una incipiente recuperación del nivel de actividad que había comenzado el año anterior. Está previsto un resultado económico recesivo para este año y se evidencia un preocupante incremento del desempleo.

Como estrategia de fondo, el nuevo gobierno quiso marcar un quiebre neto respecto del gobierno anterior en su relación con el sector privado y en la política exterior.



En cuanto al sector privado, planteó que allanar el camino a la inversión privada doméstica y externa sería el centro de la estrategia de crecimiento, sobre la base de un nuevo esquema de precios relativos: un tipo de cambio que pretendió ser claramente más alto que el vigente al cambio de gobierno, y menores costos salariales. Este argumento fue el que justificó, desde la perspectiva del gobierno, la apresurada resolución del diferendo con los fondos buitres, tenedores de títulos de deuda no renegociada, a los que se concedieron prácticamente todas sus demandas. El discurso esgrimido, similar al del gobierno que asumió en 1989, se orientó a ganar la credibilidad de “mercados” e “inversores”. El desmantelamiento de los sistemas de control y seguimiento de la formación de precios internos, apuntó en la misma dirección, la de mostrar una actitud amistosa hacia los “mercados”.

El énfasis fue colocado desde el comienzo de la actual gestión en la necesidad de recibir inversiones del exterior. Tales inversiones serían el motor de la recuperación y el crecimiento, al suplir la insuficiencia de ahorro interno y los requerimientos de divisas. Se desconocía así la dinámica de la inversión extranjera directa en el mundo, cuyas decisiones estratégicas responden a razones mucho más complejas que las señales coyunturales que pueda lanzar un gobierno. En un contexto de creciente estancamiento y proteccionismo global, los centros económicos mundiales —a los cuales busca aliarse la actual gestión—, tienden a enviar a las



regiones de la periferia bienes y servicios terminados, y no inversiones.

La mera transferencia de recursos hacia sectores más concentrados no es en sí misma garantía de inversión, por lo menos en nuestro país. Puede sí llevar a la fuga de capitales. Así lo atestigua la abundante salida que ya se ha registrado este año, viabilizada por la liberalización del mercado de cambios. Esta fuga muestra una razonable capacidad de ahorro de nuestro país; pero este potencial inversor es esterilizado, como en décadas previas, mediante la transferencia de estos recursos hacia el exterior de la economía nacional.

Se vuelve a insistir en la confusión conceptual entre inversión productiva e “inversión” financiera, que tienen efectos opuestos sobre la producción y el empleo. Y en definitiva, el tipo de cambio real, a once meses de iniciada la gestión, no muestra un nivel que permita consolidar un grado de competitividad externa significativa, dados los aumentos de precios provocados por la devaluación, la quita de retenciones, los aumentos tarifarios y la ausencia de todo control sobre los mecanismos empresariales de fijación de precios.

Advertimos el riesgo adicional que supone la elevada velocidad de endeudamiento público ya concretada este año, reforzada por la significativa deuda a contraer, según el presupuesto nacional para el año 2017, en todos los niveles estatales, que no está



compensada hasta el presente por ninguna estrategia productiva o exportadora consistente. Estamos, entonces, frente a una suerte de explosión del endeudamiento externo, que apunta simultáneamente a solventar un quebranto fiscal en términos corrientes y un saldo negativo de las cuentas externas, que no creemos que se revierta en los próximos años. Nuevamente, la experiencia argentina es categórica en cuanto a los resultados negativos de un programa semejante.

Con relación a la política externa, se ensayó un abrupto cambio de posición, pretendiendo alinear a la Argentina con las políticas dictadas desde centros de poder internacional, en una reiteración de la creencia de que nuestro país carece de escala y de prestigio como para sostener posiciones de política económica relativamente autónomas.

Los cambios abruptos de posicionamiento no movilizan inversiones por sí mismos. No generan credibilidad, porque al ser repentinos y exagerados no son considerados sostenibles por parte de los decisores, tanto empresariales como de otros gobiernos. La sobreactuación fue la norma en la década de los noventa, que incluyó las tristemente célebres “relaciones carnales” y la participación en misiones bélicas. La experiencia de la crisis de 2001, cuando las potencias occidentales no respaldaron a la Argentina para que pudiera superar su frágil situación financiera, debería ser aleccionadora en ese sentido.



Persistir por este camino nos llevará al estancamiento y al reendeudamiento estéril con el consecuente deterioro de la situación de amplios sectores de la sociedad cuyas secuelas pueden extenderse a las generaciones futuras.

Sin desconocer la existencia desde siempre de usinas ideológicas que pregonan este tipo de programas, no deja de sorprendernos su adopción sin medias tintas en nuestro país. La Argentina había sido el país que más se había ajustado en América Latina a este ideario entre 1989 y 2001. Avanzó como ningún otro país en privatizaciones, reforma previsional, liberalización del comercio exterior y alineamiento unilateral con las potencias occidentales.

Hemos visto en su momento el resultado de estas políticas: un crecimiento endeble, con baja inversión (a pesar de la gran apertura al capital privado que representó la privatización de empresas públicas), creciente déficit externo, desempleo y subempleo rampantes, explosión de pobreza, salida de capitales, e imposibilidad de estabilizar el frente fiscal. Esta experiencia culminó en la peor crisis económica y social de la historia argentina moderna. Fue, de hecho, en esas circunstancias que surgió el Plan Fénix, en cuanto colectivo que se orientó a la búsqueda de una salida del escenario construido por el régimen de la convertibilidad y por las reformas de los años noventa.



No vemos razones que lleven a pensar que esta vez será diferente, siendo tan similar el catálogo de orientaciones económicas y diplomáticas. La Argentina no es un país pobre. Posee una apreciable dotación de recursos naturales, una larga experiencia en desarrollo industrial y un capital social considerable. Dispone también de una adecuada capacidad de ahorro; si hay insuficiencia de inversión, no es por carencia de ahorro. El país no tiene por qué someterse a decisiones de gobiernos, instituciones o capitales extranjeros, cuyas estrategias no son la que demanda el desarrollo de la Argentina. Con una adecuada estrategia nacional puede pararse sobre sus pies y tomar el comando de su propio rumbo.

No puede esperarse, en la Argentina, que la inversión crezca desacompañada del consumo interno; la inversión que podría dirigirse a recursos naturales exportables (tales como los mineros) nunca será suficiente para lograr niveles aceptables de formación de bienes durables de producción ni de empleo, sin mencionar los importantes pasivos ambientales que aquellos suelen generar.

Las vías para alcanzar un desarrollo diversificado e inclusivo no son simples ni mágicas. Esta meta implica elaborar un programa que asuma las complejidades y los conflictos que necesariamente suscita, en un marco de acuerdos con los actores que adhieran a la necesidad de promover políticas públicas activas.



Crear una economía genuinamente competitiva no puede basarse en la mera pleitesía al sector privado, ni en la esperanza de procesos espontáneos de maduración productiva o tecnológica. Es una tarea que demanda construcción consciente de capacidades, tanto en el Estado como en el sector privado, mediante un plan articulado que permita delinear escenarios de largo plazo y políticas y proyectos acordes.

Creemos, en particular, que se deben desarrollar políticas y proyectos dentro de los lineamientos siguientes:

- La Argentina necesita definir una estrategia productiva de largo plazo que contribuya a la maduración productiva y tecnológica de nuestra industria. De lo contrario, continuará tanto la fuerte dependencia manufacturera de insumos importados, que se manifiesta en el crónico déficit externo del sector, como en la dependencia de las exportaciones primarias para la provisión de divisas. Esto, que requiere ir más allá de posibles correcciones en el tipo de cambio real y no debe apoyarse en la compresión de los salarios, debe apuntar a fortalecer las políticas que promuevan la innovación en aquellos sectores donde el país tiene ventajas dinámicas potenciales y a consolidar la competitividad de las economías regionales y de los sectores con fuertes capacidades de generar empleo.



- A nivel sectorial, se deben procesar los recursos naturales a partir del desarrollo de eslabonamientos hacia atrás (biotecnología, desarrollo de maquinarias) y hacia adelante. A esto deberán agregarse acciones concretas en el sentido de sustituir importaciones allí donde existan nichos económicos viables. Se diversificará así la matriz industrial.
- Esa estrategia está ligada a la promoción de la inversión, lo que se vincula con la expansión del mercado interno, a partir de una recuperación del salario real, de políticas macroeconómicas que no generen procesos recesivos, sobrevaluación cambiaria o tasas de interés elevadas, y del desarrollo de infraestructuras críticas a nivel físico y tecnológico. Al Estado le corresponde un papel activo y cualitativamente estratégico en la promoción de inversiones innovadoras y competitivas, al tiempo que deberá desalentar mediante la política impositiva las prácticas económicas rentistas, desvinculadas de la producción de bienes y servicios.
- A nivel comercial, es necesario definir una política acorde con la estrategia productiva de largo plazo, que tome en cuenta las transformaciones recientes de la escena internacional, donde se está generando un proceso de revalorización del proteccionismo (crecimiento de los subsidios, compras públicas, etc.) y en donde las barreras paraarancelarias llegan a superar el 30 % del comercio global. Una visión multipolar, y no satelital, debe ordenar las políticas públicas en ese sentido. Las propuestas provenientes de



los centros sobre tratados de libre comercio, tratados de inversiones, o sobre el ingreso en organismos que promuevan la liberalización y a la pérdida de capacidades regulatorias estatales deberán ser evaluadas desde la perspectiva de los intereses del desarrollo nacional y de las mayorías nacionales.

- En el campo fiscal, se requieren reformas que tiendan a un sistema tributario más progresivo, que, entre otras medidas, ensanche la base del impuesto a las ganancias mediante la eliminación de exenciones y la incorporación de las ganancias de capital, y permita una mejora sustantiva de los ingresos provinciales, fortaleciendo así el federalismo. En cuanto al gasto público, debe mejorarse su calidad y ser dirigido a un proceso que promueva la equidad, el crecimiento y la inclusión social.
- Los principios de reparto y universalidad que están en la base del sistema previsional actual no deben modificarse. Bajo ningún concepto debe reincidirse en esquemas previsionales basados en aportes compulsivos a fondos privados de capitalización, puesto que solo contribuyen a un injustificable desfinanciamiento estatal, a la vez que retribuyen pobremente a sus beneficiarios, como se observa actualmente en Chile.
- En el terreno institucional, se requiere un fortalecimiento y una coordinación de la estructura organizacional en las distintas jurisdicciones del Estado, así como una reconversión de la



burocracia estatal basada en las capacidades y en el desarrollo de carreras profesionales de largo plazo. El Estado debe estar dispuesto a liderar con eficiencia un proceso de reconversión productiva y para suplir las debilidades e insuficiencias de las dinámicas productivas privadas. El resguardo del mercado interno solo puede ser justificado en función del aprendizaje, del empleo y de la transformación productiva, y no de la salvaguarda del quietismo, la falta de inversión y las rentas de privilegio.

- Con respecto a las inversiones extranjeras, es necesario priorizar aquellas que generen la incorporación difundida de conocimiento e innovaciones y promuevan la generación de complementariedades sectoriales para aumentar valor agregado local; esto apuntará a lograr una dinámica positiva en términos de balanza de pagos, acumulación de capacidades locales y empleo. Recordemos que tales inversiones generan un flujo estructural de divisas hacia el exterior, por lo que deben favorecerse aquellas que garanticen ingresos equivalentes de moneda extranjera.
- El sistema científico y tecnológico nacional debe ser fortalecido no solo con mayor dotación de científicos y técnicos, sino con claras orientaciones estratégicas, en función de prioridades productivas y sociales articuladas con el sector productivo público y privado. El valor de la investigación y el desarrollo para lograr transformaciones cualitativas de la sociedad es ampliamente reconocido en los países



centrales, pero en nuestro país choca contra la incompreensión de las dirigencias retrógradas.

La realidad, observada atentamente, se presenta como un anticipo de nuevas crisis. Desde el Plan Fénix alertamos sobre los riesgos de la evolución de las medidas actualmente implementadas.

La Argentina cuenta con los recursos necesarios para crecer de manera soberana consolidando un modelo de desarrollo y equidad. Este no es el camino por el que se ha optado transitar en la actualidad.

En nuestro país, hemos atravesado diversas crisis, cuyas consecuencias han recaído mayoritariamente sobre los sectores más desprotegidos y han sumergido a varias generaciones en profundos abismos para salir de los cuales hubo que pagar muy altos costos.

Todos estos procesos de ajustes a la baja de los ingresos generan políticas de represión y de vulneración de los derechos humanos fundamentales.

Tememos el retroceso en las conquistas alcanzadas en la búsqueda de memoria, verdad y justicia. El avance en la consolidación de estos principios no solo nos ha distinguido en el



Cátedra Abierta
PLAN FÉNIX



mundo, sino que nos permitió saldar una deuda histórica en materia de DD. HH.

Desde la universidad pública, como Cátedra Abierta Plan Fénix, nos comprometemos a continuar trabajando en la elaboración de un proyecto alternativo que apunte al desarrollo nacional con equidad. Es nuestra intención llevar a la sociedad la discusión de un núcleo de propuestas que se contrapongan al proyecto actual que solo genera dependencia y miseria.

Noviembre de 2016