

Políticas económicas heterodoxas

Luis Bértola

Universidad de la República, Uruguay

XI Jornada Monetaria: “Políticas económicas heterodoxas en la región: experiencias y retos hacia adelante”

Banco Central de Bolivia

20 de julio de 2017

Contenido

- ¿Qué son las políticas económicas heterodoxas?
- ¿Qué es la heterodoxia?
- ¿Cuáles son los principales hechos estilizados a partir de los cuales se definen los objetivos de la política económica heterodoxa?
- Los objetivos de las políticas heterodoxas
- Las principales limitaciones de la visión ortodoxa que le impiden enfrentar estos problemas exitosamente
- Reflexiones sobre políticas específicas:
 - Las políticas de desarrollo productivo y cambio estructural
 - Las macro heterodoxa: las políticas contra-cíclicas
 - La política fiscal y el gasto público: vincular con el ciclo... y el ciclo electoral
 - Las políticas de bienestar
- El rol central del Estado

- Las políticas económicas cubren un amplio espectro de campos y utilizan herramientas orientadas al alcance de distintos tipos de objetivos.
- Los objetivos que se quiere alcanzar dependen en gran medida del diagnóstico que se haga de los problemas que tiene la economía y sobre su dinámica de funcionamiento en cada período histórico.

¿Qué es la ortodoxia?

- En América Latina pensamiento neoclásico y a las formas específicas que adoptó en los años '90 Consenso de Washington: estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y privatización de las empresas del Estado. Y luego: políticas de bienestar (pensiones, educación, provisión de servicios públicos).
- Irrupción del pensamiento neo-institucionalista. Sistema legal. Argentina: de ejemplares a ladrones.
- Neoclásico: marco institucional natural; las instituciones aparecen como portadoras de problemas para el funcionamiento natural, son la explicación del problema.
- Neo-institucionalista: instituciones como punto de partida. Matriz de actores económicos, sociales y políticos, y el conjunto de reglas del juego que se ponen en práctica, que reflejan intereses específicos de diferentes actores.
- La ortodoxia actual, es una combinación de algunas de las ideas centrales del consenso de Washington, matizadas con elementos de pensamiento neo-institucionalista, despojado de algunas de sus aristas más interesantes.

¿Qué es la heterodoxia?

- Concepto peligroso: todo aquello que no es ortodoxia. Pero eso no constituye una corriente de pensamiento. Eso puede ser una bolsa difusa de muy diversos enfoques y corrientes, incluso con elementos fuertemente contradictorios. Además, como se ha dicho, algunas ideas que pueden ser heterodoxas en una época pueden ir siendo absorbidas por la ortodoxia.
- Para referirme al pensamiento heterodoxo, yo me ubicaré en una corriente de pensamiento que identifico como neo-estructuralismo, corriente que absorbe muchas de las ideas fundacionales del estructuralismo, pero que las desarrolla y transforma en fuerte interacción con el pensamiento poskeynesiano, neo-schumpeteriano, evolucionista, regulacionista, e institucionalista, viejo y neo. No se trata de un cuerpo acabado de ideas, de una doctrina, sino más bien de una corriente de pensamiento.

Doctrinas y políticas

- Siempre es difícil vincular las políticas económicas a ciertos marcos teóricos específicos, porque, como se ha dicho, las políticas siempre resultan de la interacción entre diversos actores, resultan de relaciones de poder, y difícilmente reflejen con precisión las ideas teóricas más generales. En las políticas, también, siempre hay, por otra parte, una fuerte dosis de pragmatismo.
- Pongamos por ejemplo el estructuralismo de la CEPAL y las formas concretas que adoptaron las políticas de industrialización en el continente: la brecha entre teoría y práctica fue realmente enorme.
- Igualmente las dictaduras militares no fueron lo liberales que se esperaba que fueran

Los hechos estilizados

- El pensamiento heterodoxo se precia de no partir de modelos teóricos abstractos, sino de un fuerte apego a los problemas históricos específicos que debe enfrentar.
- Estos enfoques parten de la identificación de los principales hechos estilizados y de las particulares conformaciones de las distintas economías insertas de manera particular en un concierto internacional.

Los principales hechos estilizados del enfoque heterodoxo

- Divergencia de largo plazo con respecto a los países líderes surcada por fuertes movimientos cíclicos con breves períodos de convergencia
- Heterogeneidad estructural y fuerte volatilidad de la heterogeneidad estructural, asociada a la fuerte especialización en *commodities* y recursos naturales.
- Muy bajo aumento de largo plazo de la productividad, vinculado a bajos niveles de inversión en capital físico, humano y en I+D.
- Aparición y desaparición de rentas de los recursos naturales
- Sobre-volatilidad
- Fuerte impacto de estas variabilidades en la economía política con fuertes fluctuaciones de las políticas.
- Estructuralmente alta desigualdad, aunque también fluctuante, arraigada en formas de discriminación étnica, de género y regional. Débil formación de capital humano y construcción de estructuras de bienestar limitadas, fragmentadas y estratificadas. La desigualdad se acrecienta si agregamos la dimensión internacional.
- Debilidad de los Estados nacionales y de sus burocracias; débiles estructuras tributarias, débil expansión del gasto público y poca eficiencia en su ejecución. La Paradoja de Robin-Hood
- Desafíos ambientales, con impactos dispares desde el punto de vista social.

Los objetivos de las políticas serían, ni más ni menos que:

- acelerar el crecimiento económico en términos de acortar distancias con los líderes,
- reducir la volatilidad y estabilizar los precios,
- aumentar el ritmo de crecimiento de la productividad en las cadenas de valor existentes y diversificando las estructuras productivas
- aumentar la tasa de inversión en diferentes formas de capital y especialmente en CTI,
- generar empleo e ingresos de calidad
- reducir la desigualdad
- universalizar el bienestar
- fortalecer el sistema democrático
- preservar el medio-ambiente

Las principales limitaciones de la ortodoxia

- La visión del funcionamiento de los mercados
- El enfoque del cambio tecnológico
- La mirada limitada de la distribución funcional del ingreso
- La visión del comercio internacional y la especialización productiva
- La mirada minimalista del Estado

Los principales aportes de la ortodoxia

- A cuidar la estabilidad macroeconómica: la estabilidad de precios, la importancia de la apertura comercial y la competencia, la importancia de mantener los equilibrios fiscales.
- Sin embargo, esos logros son totalmente insuficientes para lograr exitosas estrategias de desarrollo. La obsesión de los enfoques ortodoxos con el control de la inflación y la reducción del déficit externo se realizó abandonando políticas de empleo y desarrollo productivo, generando muchas veces fuertes ajustes recesivos. Inflation targetting y la teoría de los twin picks.

Las limitaciones del enfoque institucionalista

- De la matriz organizativo-institucional a las instituciones
- El foco en las formales
- El foco en las domésticas
- La teoría del crecimiento subyacente y el tipo de instituciones que importan

El objetivo central de un enfoque heterodoxo:
**la construcción de matrices socio-económicas
para la inserción internacional**

- Sin dumping fiscal
- Sin dumping social
- Sin dumping ambiental

- ¿Cuáles son las instituciones que importan y para qué?
- Variedades de capitalismo y otros enfoques similares

Algunas reflexiones sobre algunas de las principales políticas económicas de un enfoque heterodoxo

- Políticas industriales, en sentido laxo
- Políticas contra-cíclicas dinámicas
- Política cambiaria y monetaria
- Política fiscal
- Universalización del bienestar en perspectiva dinámica
- La integración regional
- El rol del Estado

Políticas industriales

- La profundización de las cadenas existentes
- La diversificación productiva
- La selección estratégica y la movilización de recursos
- La política hacia la IED
- Los sistemas nacionales de innovación: innovación sin ciencia, ciencia sin innovación
- La centralidad de las políticas industriales y la importancia de su gestión al más alto nivel.
- El manejo de las rentas de los recursos naturales
- El Estado como creador de mercados
- El rol dinámico, de liderazgo y de articulación de las empresas públicas.
- La creación de empleo de calidad

EN SÍNTESIS:

- LAS INSTITUCIONES QUE IMPORTAN SON LAS QUE CONFORMAN UNA MATRIZ ECONÓMICO-SOCIAL COMPETITIVA, INNOVADORA E IGUALITARIA, EN LA QUE EL ESTADO ES UN PROTAGONISTA DECISIVO EN DIVERSOS SENTIDOS Y EN LA QUE LAS RELACIONES DE MERCADO NO NECESARIAMENTE NI SIEMPRE SON LAS PREPONDERANTES. EL ESTADO CONSTRUYE LOS MERCADOS

- La ortodoxia no niega el cambio estructural, sino que lo ve como el resultado natural del crecimiento económico. Por el contrario, la visión neo-estructuralista y muchas otras, entienden que el cambio estructural debe ser enfrentado para poder crecer, porque existen círculos viciosos que bloquean el crecimiento.
- El cambio estructural es quien mueve el crecimiento, lo que tiene obvias implicancias para las políticas y el rol del Estado.

Las políticas contra-cíclicas dinámicas

- La aceptación de los ciclos como fenómenos estructurales y no meramente dependientes de la debilidad institucional. Estructurales por el comercio y por los flujos financieros. Cierta co-evolución entre ambos.
- La necesidad de regular los flujos financieros internacionales.
- El aprovechamiento de los ciclos para la transformación estructural
- El riesgo del bienestar insustentable
- El tipo de cambio competitivo, sin ceder a las presiones corporativas de exportadores
- Tasas reales de interés no muy altas, pero siendo levemente positivas para estimular la inversión y ayudar a equilibrar las cuentas externas; altas tasas de interés traen capital, pero generan un fuerte endeudamiento externo y fuerte path-dependence
- Por todo ello: subordinación de la política monetaria a las políticas productivas y de las autoridades monetarias a la estrategia de desarrollo, dentro de ciertos márgenes de autonomía técnica.

Política fiscal y del gasto

- Las tendencias históricas al creciente rol del gasto público y la llamada paradoja de Robin Hood.
- La importancia de los impactos distributivos y dinámicos del gasto: el difícil equilibrio entre satisfacción de necesidades y creación de oportunidades
- La progresividad de los impuestos y el avance hacia los impuestos directos.
- Combatir los excesos y falta de control de las exenciones tributarias; condicionarlas a impactos dinámicos sobre el tejido productivo.
- Los límites de las políticas públicas en términos de equidad sin cambios en la estructura productiva, o pero aún, con tendencias inversas en la estructura productiva.

El rol central del Estado

- como creador y regulador de mercados y como actor en un conjunto de actividades para-mercantiles.
- contra la visión minimalista del Estado implícita en el teorema de Coase, y que alimenta el neo-institucionalismo.

Los principales déficits de experiencias heterodoxas

- La debilidad del Estado:
 - El déficit democrático
 - La corrupción
 - El exacerbado nacionalismo y falta de capacidad hegemónica para realizar concesiones en las relaciones internacionales
 - Insuficiencia de las políticas productivas
 - Ciclos electorales y gasto público.
 - Debilidad de mecanismos de evaluación
 - Debilidad de las burocracias
 - SIN EMBARGO: ATENCIÓN A LAS TENDENCIA A ATAR AL ESTADO DE PIES Y MANOS Y A QUE INDEPENDENCIA DE PODERES SE CONFUNDA CON LA DISTRIBUCIÓN DE PODERES ENTRE GOBIERNO Y OPOSICIÓN
- Enfoques anticuados de políticas productivas
- El rentismo y la falta de innovación: las tendencias cortoplacista y rentistas del empresariado.
- Resabios de la ortodoxia

No hay recetas, hay un rumbo.
Solamente perseverando en ese
rumbo se puede obtener resultados de
largo plazo, en base a procesos de
aprendizaje y desarrollo de
capacidades en la gestión pública.

Gracias