

Consensos para navegar en un contexto global cambiante: ¿Por dónde empezar?

Héctor R. Torres

Investigador asociado de Equilibra



1. DE LA GEOECONOMÍA A LA GEOPOLÍTICA

A principios de siglo, el fracaso de las economías centralmente planificadas había demostrado que el mercado asignaba los factores de la producción mejor que los gobiernos. Aunque con matices y excepciones sectoriales importantes (la agricultura el más emblemático), las principales economías del mundo pregonaban que lo mejor que podían hacer los gobiernos era “dejar hacer” a los mercados. Un sistema judicial efectivo que asegurara el cumplimiento de los contratos y un banco central independiente que moderara los ciclos económicos.

En el 2001, cuando finalmente China logró acceder a la Organización Mundial de Comercio, se esperaba que se transformara en una economía de mercado. Los más optimistas pronosticaban incluso su democratización. Pensaban que aumentar las opciones de consumo de los ciudadanos chinos, haría que estos quisieran también contar con una oferta política variada. Un consumidor libre termina exigiendo ser un ciudadano libre, creían.

Y todos (en esto me incluyo) creíamos que la globalización consolidaría la paz internacional. El comercio internacional y la interconexión de los mercados financieros generaría “rehenes mutuos”. Los conflictos armados serían localizados y marginales porque la interdependencia económica haría demasiado costosa cualquier aventura bélica de mayor alcance.

Nos equivocamos, todos. Beijing adoptó el capitalismo, pero en una variante centralmente planificada (mis excusas por el oxímoron). Su acceso a la OMC le permitió un aceleradísimo crecimiento económico. En dos décadas China pasó a ser el principal exportador y la segunda economía mundial (o la primera si el producto se calcula en términos de paridad de poder de compra).

Pero en la versión china de capitalismo, el partido comunista tiene representantes en los directorios de todas las principales empresas. La presencia del estado en la economía es tan ubicua que es prácticamente imposible diferenciar objetivos comerciales de objetivos políticos. Esto genera tensiones en la OMC ya que sus reglas asumen que el comercio internacional es mayormente un negocio entre privados que persiguen intereses estrictamente comerciales.

Mientras tanto, desde Washington, el [FMI celebraba la innovación financiera de Wall Street](#) (IMF, 2011). Los productos estructurados diversificaban (léase ocultaban) el riesgo, ampliando las fronteras de la inversión y [permitiendo el endeudamiento de familias de modestos recursos](#) (Rajan, 2010). La crisis iniciada en Nueva York en el 2008 desnudó las consecuencias que podía tener “dejar hacer” a los mercados.

Los gobiernos más liberales tuvieron que endeudarse para absorber pasivos privados, y hasta los bancos centrales más “independientes” tuvieron que acompañar ese rescate fiscal con emisión de dinero que usaron para comprar los títulos de deuda que emitían sus propios gobiernos. La socialización del riesgo generado por el “*laissez faire*” sembró dudas sobre la base de legitimidad de un sistema en el que coexistían beneficios privados con riesgos públicos.

China salió casi indemne de la crisis. Mantuvo su aceleradísimo crecimiento económico (del 14,2% en el 2007 el crecimiento “cayó” al 9,7 y 9,5 % en los dos años siguientes). Los ciudadanos chinos no mejoraron su libertad política, pero si sus oportunidades de ascenso social; algo cada vez más difícil de lograr en las economías genuinamente de mercado.

La llegada del Trump a la Casa Blanca marcó el inicio de un cambio radical en la actitud de las democracias liberales hacia China. Beijing empezó a verse como una amenaza al orden económico de post-guerra. Un competidor desleal que manipula su tipo de cambio, fuerza transferencias de tecnología, e incurre en prácticas comerciales desleales, ya fuese a través de empresas del estado o de empresas privadas con apoyos públicos. En síntesis, China cumple con la letra, pero desafía el espíritu de las reglas del sistema multilateral de comercio. La nostalgia expresada en el “*make America great again*” debe leerse en ese contexto.

Y llegó la pandemia. Así como la crisis financiera del 2008 expuso los límites del “*laissez faire*”; el Covid [desnudó los límites de la interdependencia económica](#) (Rachman, 2023). La reacción inicial de los gobiernos fue comprensible. Se restringieron las exportaciones de vacunas, barbijos, guantes y respiradores para asegurar el suministro interno. Proteger a “la familia” primero es una reacción humana muy entendible, pero [muy poco compatible con la confiabilidad de la interdependencia económica](#) (Torres, 2022).

A su vez, todos los gobiernos aumentaron su presencia en la economía. Tratando de mantener el ingreso de las familias y protegiendo a las empresas “nacionales” con garantías, financiamiento, restricciones arancelarias y para-arancelarias. Los [subsidios otorgados por los países del G7](#) pasaron del 0,6% al 2% del producto entre el 2016 y el 2020 (y se mantienen en ese orden) (The Economist, 2023a).

Y ahora llegó el “friend-shoring”. EE. UU y progresivamente todos los demás gobiernos del G7 han empezado a elaborar listas de [productos “estratégicos”](#) (The Economist, 2023b) que requieren suministros locales, o en su defecto, originados en países “amigos” para [asegurar la “resiliencia” de las cadenas de valor](#) (Yellen 2022). Los gobiernos aspiran a que “sus” empresas apliquen criterios políticos al elegir a sus proveedores. Ya no basta con elegirlos en base a precio, calidad y capacidad de delivery “*just in time*”. Ahora es necesario que la elección del proveedor incluya el criterio del “*just in case*”. Estamos en una transición. De un sistema de comercio edificado sobre la cláusula de la nación más favorecida, a un sistema construido sobre un “*friend-shoring*” difuso, y que tiene [más de “shoring” que de “friendship”](#) (Yellen 2022; The Economist, 2022)

Como si esto fuese poco, el 4 de febrero del 2022, apenas unos días antes de que Rusia invada a Ucrania, Moscú y Beijing firmaron una “amistad sin límites”. Esto exacerbó las tensiones geopolíticas, poniendo las [preocupaciones de seguridad nacional](#) en la cima de la agenda del G7 (Torres, 2022).

En síntesis, la intervención de los gobiernos en la economía es creciente y por ende las consideraciones políticas van a aumentar su influencia en las decisiones corporativas. Pasar del mundo de las [“geoeconomics”](#) al de las [“geopolitics”](#) aumenta el peso de la política exterior en la economía y exige un mayor involucramiento del estado en orientar, acompañar, apoyar y exigir resultados del sector privado (The Economist, 2022).

2. CONSENSOS: OLVIDEMOS EL “QUÉ”, PENSEMOS EN EL “CÓMO”

En un mundo en el cual [todos los gobiernos \(no solo el chino\) muestran un gran entusiasmo por políticas industriales activas](#) y buscan un [“comercio resiliente”](#), la Argentina necesitará usar políticas públicas para mejorar nuestra balanza comercial (The Economist, 2023c; Yellen, 2022).

Definir el objetivo y los instrumentos de las futuras intervenciones del estado en apoyo de nuestras exportaciones es parte de la discrecionalidad propia de la política. Ese es un tema que se decidirá en las elecciones.

Pero sin duda, el próximo gobierno, cualquiera sea, querrá promover el aumento del valor agregado de nuestras exportaciones. Para ello necesitará orientar y apoyar la integración de la industria en cadenas de valor. No alcanza con ser miembro de la OMC. Se necesitará negociar acuerdos comerciales y de inversión (preferentemente a través del Mercosur), recalibrar las regulaciones y los aranceles, usar recursos fiscales para promover desarrollos tecnológicos y exigir resultados de comercio exterior.

Ahora bien, quien gane las elecciones asumirá un gobierno con un espacio fiscal muy reducido y con una capacidad regulatoria limitada por desequilibrios macroeconómicos. Por ello es particularmente importante llegar a consensos básicos sobre **cómo** asegurar que, cualesquiera sean los objetivos y los instrumentos seleccionados por la política, haya una administración transparente y eficiente de los escasos espacios de discrecionalidad fiscal y regulatoria restantes.

Por ello, es necesario acordar reglas básicas que aseguren la buena administración de toda intervención del estado en apoyo de la actividad privada (ya fuese de una empresa o de un individuo). Para ello, sería de gran importancia que las coaliciones políticas en pugna se comprometan a respetar cuatro requisitos:

- a) **Transparencia:** el costo para el contribuyente y para el consumidor (subsidio, regulación, arancel, etc.) debería ser cuantificado y hacerse público.
- b) **Condicionidad:** la empresa o individuo que sea beneficiario de una intervención del estado debería comprometerse a lograr objetivos cuantificables y por ende mensurables y de cumplimiento verificable en plazos predeterminados
- c) **Temporalidad:** toda intervención del Estado tendría que nacer con una “cláusula de ocaso” (*sunset clause*, en la jerga). Siempre es políticamente más difícil eliminar un apoyo estatal que extenderlo (por ejemplo, si el contexto internacional fue desfavorable y la empresa necesita un poco más de tiempo para cumplir alguna de las metas a las que se comprometió). Los subsidios y las rentas crean hábito.

d) **Monitoreo independiente:** El encargado de verificar que el beneficiario cumpla con “los certificados de obra” en la forma y los plazos indicados no puede ser ni la Cámara del sector, ni la dependencia del Estado que otorga el beneficio. La verificación del cumplimiento tiene que estar a cargo de una agencia independiente que vele por el derecho de los contribuyentes y consumidores de recibir la contraprestación comprometida por el beneficiario. Este punto es muy importante. En el capitalismo, el beneficio es privado porque el riesgo es privado. Si el contribuyente o el consumidor absorben una parte del riesgo o del costo del privado, esto tiene que ser necesariamente a cambio de una contraprestación cuantificable y verificable. La independencia del verificador es indispensable para asegurar la equidad de esa ecuación.

Naturalmente, luego de estos consensos básicos viene la discusión política. ¿Qué sectores queremos beneficiar? ¿Por qué? Y ¿Con qué instrumentos? Esa discusión política la va a definir el resultado electoral.

REFERENCIAS

IMF (2011). *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis. IMF Surveillance in 2004–07*. <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2011-0209-imf-performance-in-the-run-up-to-the-financial>

Rachman (2023, 15 de enero). *Geopolitics threatens to destroy the world Davos made*. Financial Times <https://www.ft.com/content/681a0e6a-5ffa-4d54-be1f-1abb574842d8>

Rajan, R. G. (2010). *Fault lines*. Princeton University Press.

The Economist (2022, 27 de octubre). *Joe Biden attempts the biggest overhaul of America's economy in decades*. <https://www.economist.com/briefing/2022/10/27/joe-biden-attempts-the-biggest-overhaul-of-americas-economy-in-decades>

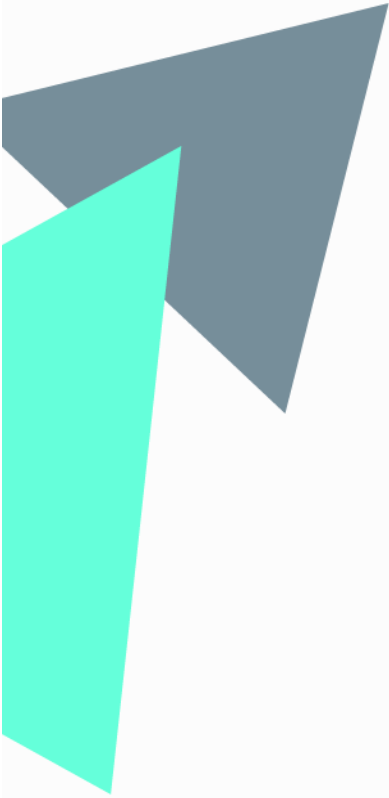
The Economist (2023a, 12 de enero). *Globalisation, already slowing, is suffering a new assault*. <https://www.economist.com/briefing/2023/01/12/globalisation-already-slowing-is-suffering-a-new-assault>

The Economist (2023b, 12 de enero). *The destructive new logic that threatens globalisation*. <https://www.economist.com/leaders/2023/01/12/the-destructive-new-logic-that-threatens-globalisation>

The Economist (2023c, 9 de enero). *What America's protectionist turn means for the world*. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/01/09/what-americas-protectionist-turn-means-for-the-world>

Torres, H. (2022, 13 de octubre). *The IMF and the WTO Need Symmetrical Reforms*. Centre for International Governance Innovation. <https://www.cigionline.org/articles/the-imf-and-the-wto-need-symmetrical-reforms/>

Yellen, J. L. (2022, 12 de diciembre). *Resilient Trade*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/magazine/biden-trade-agenda-emphasizes-resilience-by-janet-l-yellen-2022-12?barrier=accesspaylog>



equilibra

CENTRO DE ANÁLISIS ECONÓMICO

